Deutscher Bundestag **Drucksache 19/7434**

19. Wahlperiode 30.01.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Dr. Manuela Rottmann, Lisa Paus, Renate Künast, Dr. Anna Christmann, Kai Gehring, Manuel Sarrazin, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Luise Amtsberg, Kerstin Andreae, Dr. Danyal Bayaz, Canan Bayram, Katja Dörner, Katharina Dröge, Harald Ebner, Kai Gehring, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Ottmar von Holtz, Katja Keul, Stephan Kühn (Dresden), Markus Kurth, Monika Lazar, Steffi Lemke, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Filiz Polat, Corinna Rüffer, Ulle Schauws, Stefan Schmidt, Kordula Schulz-Asche, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Margit Stumpp, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner, Beate Walter-Rosenheimer, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gemeinnützigkeit braucht Rechtssicherheit statt politischer Willkür

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die von staatlichen Einflüssen unabhängige Selbstorganisation der Zivilgesellschaft ist eine der wesentlichen Säulen eines liberalen, pluralen und demokratischen Rechtsstaats, wie ihn die Europäische Union (EU) gewährleistet. Doch auch innerhalb der EU ringen Nichtregierungsorganisationen (NROen) um ihre Unabhängigkeit und ihr Überleben. Auch innerhalb der Europäischen Union haben sich rechtliche Beschränkungen von NROen, eine Politisierung der Vergabe öffentlicher Mittel, Einschüchterung durch Repressionen und Kampagnen zugenommen.

Vor diesem Hintergrund ist es für Deutschland und für die weitere Entwicklung der Wertegemeinschaft innerhalb der EU unerlässlich, jedem Versuch einer Einflussnahme durch Parteien oder Bundes- oder Landesregierungen auf die Finanzierung oder die Betätigungsmöglichkeiten einzelner NROen eine deutliche Absage zu erteilen. Die Gewaltenteilung ist auch und gerade in diesem Zusammenhang strikt zu beachten und zu stärken, die Alleinzuständigkeit der Verwaltung für Einzelfallentscheidungen und der Gerichte für deren Überprüfung zu wahren. Weder einzelne Parteien noch der Deutsche Bundestag sind dazu berufen, Einzelfallentscheidungen der Verwaltungen, Finanzämter oder Gerichte in Hinblick auf konkrete NROen zu fördern oder zu erzwingen. Die politische Billigung der Positionen oder Forderungen einer Organisation im Einzelfall durch Parteien oder Regierungen kann in einem Rechtsstaat niemals maßgeblich sein. Ebenso haben sich weder einzelne Parteien noch der Bundestag oder die Bundesregierung in die

Tatsachenermittlung und -bewertung der Finanzämter einzumischen, etwa im Hinblick auf das Vorliegen oder die Zurechenbarkeit rechtswidrigen Verhaltens zu Organisationen.

Das Steuerrecht der Bundesrepublik Deutschland fördert zivilgesellschaftliche Organisationen durch den Status der Gemeinnützigkeit nach § 52 Abgabenordnung (AO). Ziel von Gesetzgebung und Politik muss es sein, die erforderliche Rechtssicherheit und Gleichbehandlung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure sicherzustellen. So stärken wir die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich für das Gemeinwohl zu engagieren und die Vielfalt der zivilgesellschaftlichen Organisationen, von der lokalen Initiative bis zum bundesweiten Verband. So senden wir ein klares Signal an unsere europäischen Partner, dass Demokratien unabhängige NROen nicht zu fürchten brauchen, sondern stärken müssen. Die Regelungen über die förderfähigen Zwecke in § 52 AO sind zu modernisieren, so dass zivilgesellschaftliche Themen wie der Einsatz für Frieden, Menschenrechte oder die Rechte von Homo-, Bi-, Trans- und Intersexuellen, der Umwelt-, Natur-, Tier- und Klimaschutz sowie der Einsatz für eine gleichberechtigte Teilhabe an der digitalen Gesellschaft durch „Freifunk“-Initiativen und für die Förderung von JournalistInnen und Medienvielfalt bundesweit einheitlich als gemeinnützig gewertet werden können. Im Gesetz ist entsprechend der Rechtsprechung der Finanzgerichte klar zu stellen, dass politische Äußerungen von Vertreterinnen und Vertretern gemeinnütziger Organisationen im Rahmen des satzungsgemäßen gemeinnützigen Zwecks die Gemeinnützigkeit nicht hindern. Um die Transparenz gemeinnütziger Organisationen und ihre Vergleichbarkeit für Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen, sollen einheitliche Publizitäts- und Transparenzpflichten geschaffen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich jedem Versuch einer politischen Einflussnahme durch Parteien oder Bundes- oder Landesregierungen auf die Entscheidungen von Finanzämtern im Rahmen der Prüfung der Gemeinnützigkeit nach § 52 AO oder sonstiger Entscheidungen der Verwaltung mit dem Ziel, bestimmte Nichtregierungsorganisationen in ihrer Arbeit zu beschränken, entgegen zu stellen;
2. bestehende Rechtsunsicherheiten für gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen durch die Modernisierung des Katalogs an förderfähigen Zwecken gemäß Abgabenordnung sowie durch Bildung einer Bundesbehörde mit Zuständigkeit für das Gemeinnützigkeitsrecht abzubauen;
3. sich verstärkt dafür einzusetzen, das Nichtregierungsorganisationen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht von mitgliedstaatlichen Regierungen verfolgt, ohne sachlichen Grund behindert, eingeschüchtert oder willkürlichen Entscheidungen und Repressionen unterworfen werden;
4. Klage- und Verfahrensrechte für Verbände ausschließlich an allgemeingültige Bedingungen zu knüpfen und keine Einschränkungen vorzunehmen, mit dem Ziel, konkrete Organisationen von diesen Rechten auszuschließen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 29. Januar 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die von staatlichen Einflüssen unabhängige Selbstorganisation der Zivilgesellschaft ist eine wesentliche Säule eines liberalen und pluralen Rechtsstaats. Als Sprachrohr für zivilgesellschaftliche Interessen und von den Regierungslinien abweichende politische Forderungen geraten NROen jedoch in einzelnen Staaten Europas immer stärker unter Druck. So wird in Polen seit Ende 2017 der Zugang von NROen zu öffentlichen Mitteln nunmehr durch ein Gremium gesteuert, in dem von der Regierung ernannte Mitglieder die Mehrheit stellen. Der Direktor dieser Einrichtung wird vom Büro des Premierministers ernannt und verfügt über erhebliche Ermessensspielräume bei der Festlegung der Kriterien für die Mittelvergabe. Im Sommer 2018 trat in Ungarn ein Gesetzespaket in Kraft, das sich an der sogenannten Auslandsagenten-Gesetzgebung Russlands orientiert („Stop – Soros – Gesetz“). Seither benötigen NROen, die Flüchtlingen helfen, künftig die Genehmigung des Innenministeriums. Ungarische Staatsbürger, die Migranten beraten und unterstützen, wird der Zugang zum Grenzgebiet verboten. Auf Spenden aus dem Ausland wird eine 25-prozentige Steuer erhoben. Die EU-Kommission hat deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn eingeleitet.

Diese gesetzlichen Verschärfungen waren durch Kampagnen der Regierungen und regierungsnaher Medien in Ungarn und Polen gegen NROen vorbereitet und begleitet. So strahlte etwa der wichtigste öffentliche Fernsehsender in Polen, TVP 1, im Oktober 2016 mehrere Sendungen über NROen aus. In den Beiträgen wurden zivilgesellschaftliche Gruppen als Kriminelle dargestellt und es wurde behauptet, dass prominente polnische NROen ihre Gelder durch Betrug und Korruption erhalten. Beweise dafür wurden nicht vorgelegt. Vor der ungarischen Parlamentswahl Anfang April veröffentlichte die Regierungszeitung "Magyar Idök" angebliche Investigativberichte, denen zufolge "Soros-Aktivisten" in Ungarn staatsfeindliche Unruhen provozieren wollten. Nach der Wahl listete das regierungsnahe Blatt Figyelö 200 "Soros-Söldner" auf, darunter das gesamte Personal mehrerer NROen. Aktivisten des Jugendverbandes von Orbáns Regierungspartei Fidesz versammelten sich immer wieder vor den Büros von NROen und klebten deren Eingänge mit roten Aufklebern zu, auf denen diese als "Einwanderung unterstützende Organisation" deklariert wurden.

Ausgerechnet in dieser Situation werden auch in Deutschland immer häufiger einzelne NROen durch Politikerinnen und Politiker an den Pranger gestellt. Ihnen wird der gezielte Entzug der Gemeinnützigkeit oder der Entzug der Finanzierung angedroht. Schon im Gesetzgebungsverfahren für die Musterfeststellungsklage und in Erfüllung einer entsprechenden Forderung des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verbraucherschutz-wirtschaft-bringt-sich-bei-der-musterfeststellungsklage-gegen-umwelthilfe-in-stellung/22658526.html) wurde die Klagebefugnis, die zunächst für alle Verbände vorgesehen war, die die Voraussetzungen nach dem Unterlassungsklagegesetz erfüllen, ohne erkennbaren sachlichen Grund so eingeschränkt, dass die eine bestimmte Organisation, die Deutschen Umwelthilfe (DUH), möglichst ausgeschlossen wird (https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neue-musterfeststellungsklage-hamburger-justizsenator-kritisiert-ausschluss-der-umwelthilfe-von-neuen-klagerechten/21230554.html) . Diese Organisation wurde in den folgenden Monaten von Unions- und FDP-Politikerinnen und Politkern einer beispiellosen

Diffamierungskampagne unterworfen (u. a. https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/diesel-fahrverbote-union-attackiert-umwelthilfe-spd-und-gruene-verteidigen-die-organisation/23653478.html; https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/debatte-um-staatliche-foerdermittel-streit-um-die-deutsche-umwelthilfe-erreicht-die-bundesregierung/23743958.html). Die dabei vorgebrachte Kritik an den erfolgreichen Klagen der DUH auf Einhaltung der geltenden Luftschadstoffgrenzwerte lässt nicht annähernd einen Rechtsverstoß erkennen – im Gegenteil, es wird der Organisation zum Vorwurf gemacht, geltendes Recht durchzusetzen. Ein Bezug zu den Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit nach § 52 AO ist nicht erkennbar – vielmehr ist es nach § 52 AO sogar eine Voraussetzung der Gemeinnützigkeit, sich selbstlos für die Allgemeinheit einzusetzen. Dies schließt auch die Thematisierung politischer Sachverhalte nicht aus.

Der Bundesparteitag der CDU hat im Dezember 2018 beschlossen, die Überprüfung der Gemeinnützigkeit der DUH durch die Finanzämter zu fordern und dieser Organisation den Zugang zu Bundesmitteln ab sofort und für die Zukunft zu versperren, ohne Nennung eines einzigen Grunds. Damit wird das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung missachtet.

Die Überlegungen aus der Unionsfraktion, nun auch die Klagebefugnisse nach dem Unterlassungsklagegesetz so einzuschränken, dass die DUH auch für Unterlassungsklagen die Klagebefugnis verliert (https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kriterien-fuer-klagebefugnis-union-erwaegt-wegen-umstrittener-umwelthilfe-einschraenkung-des-verbandsklagerechts/23797614.html), stellen einen weiteren Angriff auf den Rechtsstaat dar, dem Einzelfallgesetze fremd sind.

Die FDP-Fraktion scheut sich nicht, eine gezielte Einflussnahme der Bundesregierung auf die Finanzverwaltung zum Zwecke der Lenkung der Rechtsanwendung im Einzelfall mit dem Ziel des Entzugs der Gemeinnützigkeit für konkrete Organisationen zu beantragen (BT-Drs. 19/2580). Gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Berücksichtigung einer Organisation zurechenbaren, strafbaren Verhaltens bei der Bewertung der Gemeinnützigkeit besteht nämlich nicht. Dies ist unstreitig möglich. Der Antrag zielt vielmehr darauf, den Finanzbehörden konkrete Vorgaben für die Bewertung der Geschäftsführung der Tierschutzorganisation PETA zu machen. Auch hier wird versucht, einen politischen Willen an die Stelle der Gesetzesanwendung durch die Verwaltung zu setzen und die Tatsachenermittlung und -bewertung in einem Einzelfall an sich zu reißen. Es stellt aber keine Aufgabe der Legislative dar, über die Gemeinnützigkeit einzelner Organisationen zu urteilen.

Fehlentwicklungen in der Praxis können natürlich einen legitimen Anlass bieten, zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Zu guter Gesetzgebung gehört es immer, die Anwendung der Regelungen durch die Rechtspraxis zu beobachten und daraus Schlüsse zu ziehen, ob der Regelungszweck in der Praxis erreicht werden konnte oder ob Anpassungen erforderlich sind. Es ist jedoch etwas völlig anderes, die Behinderung der Arbeit einzelner Organisationen zum politischen Ziel zu erklären. Und es ist nicht zulässig, zu diesem Zweck in die Kompetenzen von Verwaltung und Gerichten zur Einzelfallentscheidung eingreifen zu wollen.

Diese Forderungen und ihre teilweise bereits erfolgte gesetzgeberische Erfüllung sind nicht nur in höchstem Maße rechtsstaatsvergessen. Sie zeigen eine drastische Erosion innerhalb eines Teils des Parlaments und der Parteien in der Akzeptanz fundamentaler Rechtsstaatsprinzipien wie der Trennung von Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz, dem Verzicht auf Einzelfallgesetze, dem Prinzip der Gleichbehandlung und dem Gedanken der Trennung von Staat und Gesellschaft als Bedingung individueller Freiheit. Es ist höchst fragwürdig, wenn sich die Legislative aus rein politisch motivierten Gründen Kompetenzen von Steuerbehörden wie den Finanzämtern aneignen möchte.

Darüber hinaus schwächen sie die Glaubwürdigkeit und den Einfluss Deutschlands als europäische Stimme in der Auseinandersetzung um Rechtsstaat und Demokratie in Europa und darüber hinaus erheblich. Sie schaden

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

insbesondere auch im Ausland tätigen deutschen Organisationen wie den politischen Stiftungen, die bei der Erfüllung ihres Auftrags, weltweit Demokratie und Entwicklung zu fördern, immer stärkerem Druck autoritärer Regierungen ausgesetzt sind (https://www.sueddeutsche.de/politik/deutsche-stiftungen-in-russland-das-echo-der-diktaturen-1.1634264).

Es ist daher unabdingbar, dass die Bundesregierung sich diesen Versuchen, die Arbeits- und Finanzierungsbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen willkürlich im Einzelfall festzulegen, klar und eindeutig widersetzt.

Die Regierung ist aufgefordert, die bestehenden Rechtsunsicherheiten für gemeinnützige Organisationen abzubauen. Die Anpassung des Katalogs an förderfähigen Zwecken an die gesellschaftlichen Entwicklungen ist überfällig. Die Komplexität des Gemeinnützigkeitsrechts (d.h. vor allem des Steuerrechts) bremst regelmäßig zivilgesellschaftliches Engagement aus. Deshalb sind klare und eindeutige Regelungen von besonderer Bedeutung. Es darf nicht sein, dass gleichgerichtete Organisationen von dem einem Finanzamt anerkannt werden, von einem anderen aber nicht. Ebenso darf es nicht sein, dass Organisationen, die sich eindeutig für Zwecke des Gemeinwohls einsetzen (z.B. LGBT-Rechte, Menschenrechte, Umwelt-, Natur, Tier- und Klimaschutz sowie „Freifunk“), nicht als gemeinnützig anerkannt werden, weil sie noch im Katalog der Abgabenordnung fehlen. Rechtssicherheit könnte eine für das Gemeinnützigkeitsrecht zuständige Bundesbehörde schaffen, die in Zusammenarbeit mit den Bundesländern einheitlich über die Anerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus entscheidet. Ferner könnte sie der Zivilgesellschaft beratend zur Seite stehen. Gerade nicht verbunden mit einer solchen Organisation ist die politische Einflussnahme der Parteien auf missliebige Einzelfälle. Als Bundesbehörde wäre sie mit dem Ziel der Rechtssicherheit lediglich für eine einheitliche, bundesweite Auslegung eines klaren und eindeutigen Gemeinnützigkeitsrechts zuständig. Die in Großbritannien bestehende Charity Commission dient hier als Vorbild.

Die Bundesrepublik muss sich in Europa ebenso wie im eigenen Land glaubwürdig und konsequent vor die NROen stellen und ihre Unabhängigkeit wieder herstellen und verteidigen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.